

משטרת-ישראל בין כפיפות פוליטית בסיסית

לבין אוטונומיה מצבית

ניצב-משנה מאיר גלבוז

כיום מנהל מח' החקירות ברשות ההגבלים העסקיים

מ ב א

ברנרד ברודי מסיים את סיפרו "מלחמה ופוליטיקה" במשפט: "אל לה לזרוע האזרחית לשקוט על שמריה, וללא שמץ של התנצלות, עליה ליטול לידיה את הפיקוח (על הצבא - מ"ג), שמאז ומתמיד היה שייך לה בדין" (ברודי, 1980, 423). אמירה זו יפה גם בהתייחס ליחס בין הדרג הפוליטי הממונה על המשטרה לבין המשטרה עצמה, אם כי, כפי שנראה בהמשך, יש מספר הבדלים מהותיים בין שני הארגונים, ולכן גם במהות הפיקוח האזרחי עליהם. אין ספק, שפיקוח אזרחי של הדרג הפוליטי על המערכות המנהליות והמקצועיות של המדינה הוא הכרחי, כדי להבטיח, כי הדרג המנהלי יבצע את תפקידיו כדין, ויתן שירות טוב ויעיל לאזרח. הזרוע האזרחית של השלטון הנבחר (שבעצם בחירתה "מפעיל" האזרח הפשוט דרגה גבוהה יחסית של שליטה" במנהיגים הנבחרים, וזוהי, למעשה, מהותה של כל תיאוריה דמוקרטית, וראה Dahl, 1956, 3) היא האחראית לקביעת המדיניות, שלפיה יפעל הדרג המנהלי, והיא גם אחראית לפיקוח על דרג זה, שלא יסטה מהמדיניות שנקבעה ע"י הדרג המדיני.

המשטרה היא חלק מהדרג המנהלי, שלו העבירה המדינה המודרנית את האחריות להפעלת כוח לגיטימי מטעמה כלפי פנים (והצבא - כלפי חוץ). הבעיה המרכזית של משטרה במדינה דמוקרטית היא שמירה על איזון נאות בין עצמאות שיקול הדעת המקצועי של אנשיה ואי תלות פעולתה של המשטרה בגורמים חיצוניים (למעט החוק) מחד גיסא, לבין כפיפות לשלטון הנבחר, המייצג את רצון העם, מאידך גיסא. הבעיה אינה ייחודית למשטרה, אלא חלה על כל הדרג המנהלי של הממשל. אולם, מפני שלמשטרה סמכויות נרחבות, וביניהן השימוש בכוח, יש חשיבות רבה מאוד לפיקוח האזרחי עליה, אך יש לוודא, שפיקוח זה לא יהפוך אותה למכשיר בלעדי לשימורו של הממשל בשלטון. עצמאות שיקול הדעת של דרגי המינהל ושל המשטרה בכלל זה, נשמרת על-ידי הכפפתו

לכללי שיקול הדעת המנהלי (כגון הגינות ויושר, תום לב, חוסר אפליה, חוסר שרירות), ועל-ידי הכפפתו לכללי הצדק הטבעי (כגון זכות הטיעון ואיסור על משוא פנים וניגוד עניינים - ראה לדוגמא בג"ץ 4566/90, דקל, 33). ההיבט של ביטוי רצון העם בדמוקרטיה נשמר על-ידי כפיפות המינהל לחוק (שהוא עצמו ביטוי לרצון העם, בהיותו תוצאת הפעולה של הדרג הפוליטי הנבחר - הרשות המחוקקת) ועל-ידי כפיפות הדרג המנהלי לדרג הפוליטי (והביטוי לכך, שבראש משרדי הממשלה עומדים נבחרים או מי שנתמנו לתפקידים אלו על-ידי נבחרים - ראש הממשלה, למשל, ואושרו על-ידי נבחרים - חברי הכנסת).

מאז הקמתה של מדינת-ישראל (ויש הגורסים שאף לפני כן, כבר בתקופת הישוב, ראה למשל, Caiden 1973, 16; ראובני, 1974, 103-110; שפרינצק, 1986, 148; אהרני, 1991, 209-214) מלווה אותנו הדיון בנושא עצמאות שיקול הדעת של המינהל הציבורי מחד גיסא והפוליטיזציה שלו מאידך גיסא. אחת התופעות העיקריות שזכתה לדיון ציבורי ומשפטי סוער הייתה זו של המינויים הפוליטיים בתחומי המינהל הציבורי. גם משטרת-ישראל הייתה פעמים רבות בעין הסערה, כשהיא ואנשיה מואשמים, חדשות לבקרים, בביצוע תפקיד לפי הנחיות פוליטיות או לפי נטיות לב כאלה, או כאשר השרים הממונים עליה הואשמו בהפעלתה לפי נטיותיהם הפוליטיות או כזרוע המגינה על ממשל מסוים, ולא דווקא על השלטון.

משטרת-ישראל נעה במשך השנים בין אוטונומיה לבין פוליטיזציה, אך מחקרים רבים בנושא זה - אין. כדי להאיר את תפקודה של המשטרה, לאור האיזון הרצוי בין כפיפותה לחוק לבין כפיפותה לדרג הפוליטי, אתיחס בתחילה לשתי הגישות המתנגשות בנושא זה, אסקור בקצרה את הספרות הרבה בעניין ההפרדה בין הפוליטיקה לבין הצבא, שגם לו הוענקה הסמכות מטעם המדינה להפעלת כוח לגיטימי, ובסוף אציין את ההשפעה של התנודות ברצף אוטונומיה - פוליטיזציה על משטרת-ישראל.

בין ממלכתיות לתנועתיות

א. התפתחות ההפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי

ההפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי הופיעה רק בשלבים המאוחרים יחסית של ההתפתחות האנושית. במשך מאות שנים היה המינהל, לרבות הצבא והמשטרה (בצורותיה

המוקדמות, לפני הקמת המשטרה המודרנית באנגליה ב - 1829), זרוע של הממשל המחזיק בשלטון באותה עת, ומטרותיו העיקריות היו הגנה עליו ואכיפת מדיניותו השרירותית והבלתי דמוקרטית.

ניצני ההפרדה בין שני דרגים אלו הופיעו, כנראה לראשונה, באנגליה, במאבק המתמשך בין הפרלמנט לבין המלך על סמכויות ובעיקר על אישור תקציבים צבאיים. נקודת ציון חשובה במאבק זה היה חוק שהתקבל שם ב - 1297, שלפיו המלך אינו מוסמך להטיל מסים חדשים ללא אישור הפרלמנט (Bailey, 1962, 17). המאבק הגיע לאחד משיאיו במאה השבע-עשרה בין המלך צ'רלס הראשון לבין הפרלמנט. אז התחזק מעמדו של הפרלמנט, שתרם לחיזוק ההפרדה בין המלך לבין המנגנון המנהלי.

הדמוקרטיזציה של המדינות נתנה דחיפה חזקה לתהליך זה. כאשר יש לגיטימציה להחלפת השלטון מדי מספר שנים, יש צורך בגוף, שיבטא את ההמשכיות של המדינה מחד גיסא, ושיבצע בצורה מקצועית את המדיניות המשתנה של השלטון המתחלף מאידך גיסא. אחד הביטויים לכך נמצא כבר בספרו של מיל "ממשל של נציגים" (שהופיע ב - 1861), בו הוא דן בהפרדה בין הרשות המחוקקת, היא "הממשל החופשי" בלשונו, לבין הדרג המנהלי - "ממשל של פקידים מאומנים" (מיל, תשי"ח, 114). אין תימה, אפוא, שהגישות הממלכתיות, הדוגלות בעצמאותו של הדרג המנהלי, הן פרי המחשבה המנהלית המערבית, ואם גישות כאלה מצאו דרכן גם למדינות אחרות (יפן, למשל), הרי שמדובר במדינות דמוקרטיות (גזיאל, 1990, 12 - 20).²

התפתחות הדרג המנהלי היא גם תוצאה של תהליכי המודרניזציה, העברת חלק ניכר מהמטלות מן המשפחה והקהילה למדינה, והצורך העולה להחזיק במנגנונים ממשלתיים גדולים עקב המורכבות הגוברת של ניהול המדינה הגדולה (Wilson, 1887; גזיאל, 1990, 25; אייזנשטדט, 1978, 87), וכן מן ההכרח הגובר להבטיח הן את שלום הפרט בתוך המדינה (ובעיקר ע"י המשטרה, מ"ג) והן את הביטחון הלאומי של המדינה במערכת בינלאומית אנרכית (Waltz, 1979, 89).

ב. כפיפות הדרג המנהלי לדרג הפוליטי

מקובל להתייחס לשתי גישות עיקריות בנושא צורת הכפיפות של הדרג המנהלי לדרג הפוליטי ואופייה. כל גישה ממקמת את נקודת האיזון בין עצמאות הדרג המנהלי לבין כפיפותו לדרג הפוליטי במקום אחר. הגישות שאותן נציג בקצרה הן הגישה הממלכתית והגישה התנועתית.³

בהיות הדמוקרטיה מבוססת על ייצוג, הרי שלפי תפיסה זו, על ההרכב האנושי של המינהל לייצג את קהל הבוחרים, על הרכבו הפוליטי ועל "רצונו" הפוליטי. לכן, למפלגה פוליטית העולה לשלטון, באמצעים דמוקרטיים, יש הצדקה למנות לתפקידים השונים במינהל הציבורי אנשים המזדהים עם דרכה. מלבד זאת, התפיסה הליברלית רואה חשיבות רבה במתן אפשרות וזכות לכל אזרח, גם אם הוא מחוץ לשירות הציבורי, להתמודד על כל משרה ציבורית (בתנאים שווים, כמובן), לרבות על תפקידים בכירים. כאשר המישרות הגבוהות של השירות הציבורי פתוחות בפני כל אחד, קל יחסית לדרג הפוליטי לאכוף כרצונו מינויים לתפקידים אלו, ומשנתמנו לתפקידיהם, כופפים אותם פקידים, שהשיקול הפוליטי בלט במינויים, את שיקול דעתם לרצונו של הדרג הפוליטי.

על-פי הגישה התנועתית, אין ולא צריכה להיות הפרדה בין הדרג הפוליטי המחליט והמעצב מדיניות לבין הדרג המנהלי המבצע את המדיניות הזו. שני דרגים אלו, לפי גישה זו, אינם ישויות או רשויות נפרדות.

ג. האם להפריד בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המנהלי ?

לשתי הגישות יתרונות וחסרונות. היתרונות החשובים של הגישה הממלכתית הם שמירה מפני שיקולים זרים ומגרימת הפליה הטמונים בפוליטיזציה; קיומם של סטנדרטים וקריטריונים קבועים וידועים להחלטות והתמחות הדרג המנהלי בביצוע יעיל של החלטות הדרג הפוליטי; ראייה לטווח ארוך (מעבר למועד הבחירות הקרוב); אובייקטיביות; רכישת ניסיון וניצולו; התמחות; יכולת הפקת לקחים מן העבר וכיו"ב. בנוסף ליתרונות אלו, ההצדקה התיאורטית לגישה הממלכתית היא, שבדמוקרטיה, הלגיטימציה לקביעת המדיניות היא לדרג הפוליטי, מפני שהוא הדרג הנבחר. לפי תיאוריית הייצוג של המשפט הקונסטיטוציוני, "יש לייחס את החלטות הכנסת (כולל חוקים) לאומה כולה... החלטות הכנסת הן החלטות של אורגן הפועל במקום האומה ובשמה" (קליין, תשל"ג-ל"ד, 332). על כן, יש להפריד בין קביעת המדיניות לבין ביצועה, ולהשאיר את הביצוע למינהל. הנימוקים העיקריים בעד הגישה התנועתית נעים סביב עקרון הייצוגיות הדמוקרטי (וכך נשמר הרצף וההבנה בין הדרג הקובע מדיניות לבין הדרג המבצע אותה), ומקילים על ביצוע המדיניות בהתאם לכוונת קובעיה. בגישה התנועתית יש תרומה ליצירת מעמד ביורוקרטי עם אחריות ציבורית, תרומה המונעת יצירת מעמד ביורוקרטי של אוטוקרטים, מקצוענים וקרייריסטים, ללא פיקוח פוליטי ובעל אחריות ציבורית נמוכה (Accountability) (ראה, למשל, דוגאן, 1984). היעדר אי הפרדה בין שני הדרגים, מגביר את רגישותו של

הדרג המנהלי לציבור.

יש לציין, שכיום הגישה הממלכתית הקיצונית, הרואה בהפרדה מוחלטת בין שני הדרגים, והפרדה מוחלטת בין תפקיד קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות לבין תפקידי הביצוע – אינה מקובלת. הטענה העיקרית נגד גישה קיצונית זו היא, שההפרדה הזו יוצרת נתק בין שני הדרגים, הפוגע בעילות הביצוע של החלטות. הכשלים השכיחים, המאפיינים הפרדה בין שני הדרגים הם: הדרג המבצע אינו יכול לתרום מניסיונו רב השנים לדרג המחליט (ניסיון שעשוי לתרום לאיכותן של החלטות); הוא מקבל הוראות לביצוע, שלתכנונו הוא לא היה שותף, ומידת מחויבותו להחלטה נמוכה; תשומת הלב המוקדשת על-ידי הדרג המחליט לשלב הביצוע נמוכה; כל תקלה או כשל בשלב הביצוע מחייבים חזרה אל הדרג המחליט, והדבר מאט את התהליך וכיו"ב. התוצאה של אימוץ קיצוני של הגישה הממלכתית היא קבלת החלטות שגויות וכשלים בביצוע (בנושא זה יש ספרות עניפה ואזכיר רק חלק זעיר ממנה – O'Toole, 1986, 204; Sabatier, 1986; Mazmanian & Sabatier, 1983, 1 - 43). חסרונותיה של הגישה התנועתית הם ברורים: הגברת הפוליטיזציה של המינהל, גידול המינהל הציבורי וניפוחו מעבר לצורך, בזבוז משאבים והקצאה לא נכונה של משאבים, עקב הצורך לספק צרכים פוליטיים, היעדר אובייקטיביות בהקצאת משאבים לקבוצות המועדפות על ידי הדרג הפוליטי מחד גיסא ואפליית קבוצות אחרות מאידך גיסא, תופעה זו מפחיתה את שוויון הסיכויים בבחירות בין המפלגות לטובת המפלגה השלטת, וזו גוררת אובדן אמון הציבור במינהל (וגם בדרג הפוליטי), היעדר ראייה לטווח ארוך, אך בראש וראשונה גידול ניכר בממדי השחיתות בדרג הפוליטי, אך גם בדרג המינהלי, המחקק את ממוניו הפוליטיים.

למרות שהגישה התנועתית עונה לדרישת הייצוגיות של המינהל, שחשיבותה במדינה דמוקרטית רבה, לא נמצאה שיטה למניעת השחיתות המתלווה אליה. אין ספק, שעדיפותה הרבה של הגישה הממלכתית על פני הגישה התנועתית ניכרת בכך, שהראשונה עשויה לסייע במניעתה של שחיתות פוליטית, במניעת פוליטיזציה מושחתת של הדרג המנהלי וניצול המינהל, כוחו ומשאבי המדינה לטובת אינטרסים צרים, קואליציוניים, מפלגתיים או אישיים⁵, בעוד שהגישה השנייה מעודדת שחיתות כזו.

האיזון הראוי בין שתי הגישות המקובל כיום מצוי, לאו דווקא במרכז, אלא קרוב יותר לגישה הממלכתית. שביל זהב זה אומץ הן על-ידי בית המשפט העליון (בג"ץ דקל, 90/4566) והן על-ידי מבקר המדינה (דו"חות שנתיים 1989, 1991, 1994, 1997), והוא מומלץ גם במחקרים שונים בנושא זה בעולם כולו. הגישה המאוזנת (הקרויה הגישה האדפטיבית

או האינטראקטיבית), מדגישה את ההסתגלות ההדרגתית של מטרות ואסטרטגיות ומתן משוב תוך כדי תהליך הביצוע לקובעי המדיניות (אקצין, 1952, פרק 26; Talib, 1990, 9; O'Toole, 1986, 204). על-פי גישה זו, אין הפרדה בין תהליך קביעת המדיניות לבין ביצועה, אלא להיפך, הדרג המנהלי המבצע שותף מלא לתהליך עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות, תוך שמירה על הפרדה בינו לבין הפוליטיקה המפלגתית. על הדרג המנהלי-המקצועי-המבצע להכניס את התשומות הייחודיות לו לתהליך עיצוב המדיניות. משהחל הביצוע, המדיניות משתנה באופן מתמיד על-ידי הביצוע ויישום המדיניות, שבאופן סימולטני משנה את המשאבים והמטרות, שנקבעו על-ידי הדרג המחליט בתחילת התהליך, כדי להתאימם לשינויים המתרחשים תוך כדי תהליך הביצוע. כלומר, הפתרון נמצא בעירובו של הדרג המנהלי בתהליך קבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות, תוך שמירה על עצמאותו של דרג זה בשלב הביצוע, אך תוך קיום פיקוח של הדרג הפוליטי על שלב זה.

ההפרדה בין דרג פוליטי לבין דרג מקצועי בצבא

א. המלחמה היא המשך המדיניות באמצעים אחרים

המשטרה והצבא הם האמצעי הלגיטימי לשימוש בכוח, שיש בידי חברה דמוקרטית. מסיבה זו, נהוג לעתים קרובות לערוך השוואות בין המשטרה לבין הצבא. למרות שלשני הגופים פונקציה חברתית דומה, ומספר אפיונים משותפים ודומים, יש בין המשטרה לבין הצבא גם הבדלים מהותיים. קיימים שני הבדלים חשובים בין שני הגופים: המשטרה היא אמצעי לשימוש בכוח פנימי, ואילו הצבא – בכוח כלפי חוץ; המשטרה מבצעת את תפקידיה על-פי סמכויות שהוענקו לה בחוק, והצבא – בדרך-כלל לא.

סקירה של ההתפתחות של החשיבה הצבאית בדבר ההפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי-הצבאי, מצביעה, כי התפיסות על ההפרדה בין דרגים אלו ועל עליונות הדרג המדיני לא תמיד שלטו בכיפה. ההפרדה בין שני הדרגים היא חידוש של הזמן החדש. מאות בשנים ראש המדינה היה גם המפקד העליון של הצבא (גם בפועל, ולא רק עפ"י החוק, כמו למשל בארה"ב של ימינו). ראש המדינה עמד בראש מסעי מלחמה, הוא שהחליט על המלחמות, והוא שהנהיג את הצבא בקרבות. במאה התשע-עשרה בלטה התפיסה המיליטריסטית⁶ על האוטונומיה של הצבא בהגות הצבאית הגרמנית,⁷ ובמאה העשרים עלה המיליטריזם הפריטוריאני,⁸ והתבטא בעיקר בריבוי הפיכות צבאיות והקמת שלטון

צבאי, במדינות המתפתחות, שאך זה קיבלו עצמאות באפריקה ובדרום אמריקה.⁹ המסקנה המתבקשת היא, שכאשר לא נשמרים שני כללים מרכזיים: האחד - כפיפות של הדרג המקצועי-הצבאי לדרג הפוליטי, והכלל השני - שמירה על הפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי, התוצאות עלולות להיות הרות אסון: השתלטות תפיסה מיליטריסטית ואי הענות הצבא לשלטון האזרחי הנבחר או הפיכות צבאיות ותפיסת השלטון על ידי הצבא.

קרל פון קלאוזביץ, היסטוריון צבאי וראשון למפתחי התיאוריה האסטרטגית המודרנית, פיתח את התפיסה הדוגלת בשני הכללים הנ"ל. ראשית, ההפרדה בין המדיניות לבין המלחמה מיוחסת לאמרתו של קלאוזביץ: "המלחמה אינה אלא המשך המדיניות באמצעים אחרים" (קלאוזביץ אצל לאונרד, 1977, 65). אולם, המטרה המדינית שומרת תמיד על זכות קדימה שלה בשיקולים הכלליים, על פני השיקולים בתחום הצבאי (שם, 206). קלאוזביץ מדבר גם על חלוקה מוסדית ופונקציונלית, אך לא על הפרדה של ניתוק ואי שיתוף פעולה, וגם על חלוקה של אחריות בין שני הדרגים (שם, 22, 65, 205; גת, 1984, 21, 28 - 29, 40 - 41). שפיטת האחריות על תוצאות המלחמה נעשית על-פי הגורם שהשפיע עליהן. אם הסיבה לכישלון היא מדיניות מוטעית, האחראים לכך הם המדינאים, ואם השיקולים הצבאיים הטהורים הובילו לכישלון, יש לחפש את האחראים לו בצבא (ואלך, 1977, 41; לאונרד, 1977, 206 - 207). מאחר שצבא אינו מבצע תפקיד על-פי חוק (גם למונח "הגנה" בשמו של צה"ל, שלו משמעויות רבות ושונות ברמות השונות של המדיניות, של האסטרטגיה ושל הטקטיקה, אין משמעויות חוקיות), מותר לדרג הפוליטי להורות לצבא מה לעשות וגם איך לעשות, ולהיות מעורב בהחלטות הקשורות בפעילות הצבא עד לדרגים הנמוכים ביותר (וזה שאלה אחרת לחלוטין, אם מן התבונה לעשות זאת או לא, אך לא זה הדיון כאן).

בדמוקרטיה המודרנית, התפיסה בדבר עליונות הדרג המדיני על פני הצבאי, תוך שמירה על הפרדה מוסדית ביניהם, מקובלת לחלוטין (ראה, למשל, לידל-הארט, 1956, 327 - 328).¹⁰ אולם, אין מדובר בהפרדה מוחלטת, אלא על שמירה על ערוצי תקשורת תוך מתן לגיטימציה לדרג המדיני להתערב בשיקולי המצבאים.

ב. כפיפות הצבא לדרג המדיני בישראל

מקובל על הכול, כי הצבא והרמטכ"ל נתונים למרות הממשלה, הן מפני שכך נקבע בחוק יסוד: הצבא (סעיפים 2[א], 3[ב]) והן, ואולי בעיקר, כי הממשלה היא הרשות המבצעת של

המדינה (חוק יסוד: הממשלה, סעיף 1). מכוח חוק יסוד: הממשלה, נתונה לה הסמכות לפעול כאשר אין חוק ספציפי מקנה סמכות בנושא מסוים לרשות כלשהי. וכך הם פני הדברים לגבי הצבא. למעט עצמאותם של בעלי תפקידים בצבא, שעצמאותם נקבעה בחוק, למשל שופטים צבאיים, כאשר הם ממלאים תפקידי שיפוט, מוסמכת הממשלה להורות לרמטכ"ל, ובאמצעותו לאחרים המשרתים בצבא, כל דבר במישור האסטרטגי, במישור האופרטיבי ובמישור הטקטי. לפי ועדת אגרנט "מוטל ניהול ענייני ביטחון של המדינה על הממשלה... הוראת יסוד זו שבסעיף 29 (כיום סעיף 40, מ"ג) מבטיחה את המרות של הרשות האזרחית על המערכת הצבאית של צה"ל" (דו"ח ועדת אגרנט, 1975, 96-97).

שר הביטחון ממונה על הצבא, הן מעצם היותו חבר בממשלה, הן מהקביעה בחוק יסוד: הצבא, כי הרמטכ"ל כפוף לו (סעיפים 2-3 לחוק), והן מסמכויות שהוענקו לו בחוקים מסוימים (למשל הסמכות לגיוס מילואים, סעיף 34 לחוק שירות הביטחון [נוסח משולב] תשמ"ו-1986), אך בעיקר עפ"י סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה: "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". זאת ועוד, לפי סעיף 42 לחוק זה, שר ממונה על ביצוע חוק רשאי ליטול לעצמו כל סמכות, למעט סמכות בעלת אופי שיפוטי, הנתונה על פי אותו חוק לעובד מדינה, אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק. מאחר שהרוב הגדול של פעולות הצבא אינן עפ"י חוקים ספציפיים, והחוק לא העניק ישירות לאנשי צבא סמכויות ספציפיות (למעט בעיקר, כפי שהזכרנו, לשופטים צבאיים), רשאי שר הביטחון להתערב בשיקול דעתו של הרמטכ"ל ושל כל איש צבא אחר. אמנם, שר הביטחון אינו מפקדו העליון של הצבא, ואינו "מעין רמטכ"ל על" (דו"ח ועדת אגרנט, 1975, 96), ו"הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי" (סעיף 3[א] לחוק יסוד: הצבא), אך הוא מוסמך לתת לו הוראות (ברכה, 1996, 88) וליטול ממנו את הסמכויות הפיקודיות (הדר, 1977, 222).

כפיפות צה"ל לדרג המדינית קיימת גם למעשה, ולא רק להלכה¹¹. כפיפות זו היא, בין היתר, תוצאה של תפיסתו הממלכתית של בן-גוריון, ופעולה נמרצת שלו בנושא זה מיד עם קום המדינה, בשני משברי המעבר של הקמת צה"ל - פרשת אלטלנה ופירוק מטה הפלמ"ח¹². כך התבטא בן-גוריון כחודש לאחר קום המדינה: "עם הפיכת ההגנה לצבא - אסור להסתפק במרות פיקטיבית של המדינה. צבא שאינו כפוף באופן מוחלט לשלטון הדמוקרטי של העם - הרי בסופו של דבר שהוא משתלט על העם ומוליד אנרכיה צבאית" (בן-גוריון, תשי"א, 154). עליונות הדרג המדינית על פני הדרג הצבאית נשמרה מאז, למרות שחוקרים רבים טוענים, שיש לגיטימציה למעורבות הצבא בתהליכי קבלת ההחלטות של

הדרג המדיני (הורוביץ וליסק, 1990, 252-255), שקיימים גבולות מקוטעים בין הפוליטיקה ולצבא (Luckham, 1971, 24-25), שכניסת קצינים בכירים לפוליטיקה מיד אחרי שחרורם (זמיר, 1979, 99) מעידה על כך, שהם מעורים בפוליטיקה המפלגתית עוד בזמן שירותם הפעיל (ינאי, 1988, 86), ואף על פוליטיזציה של האסטרטגיה ששיאה במלחמת של"ג (יניב, 1994, 447-456) או שימוש בצה"ל לתפקידים פוליטיים (ממשל צבאי, פינוי מתנחלים בשנות השבעים, השתתפות במו"מ מדיני).

יש דמיון חיצוני בין הצבא לבין המשטרה: שני הגופים משתמשים בכוח לגיטימי בשם המדינה, יש בהם היררכיה פיקודית ריכוזית ברורה, השוטרים והחיילים לבושים במדים וסימני הדרגות ברורים ונראים כלפי חוץ. אולם, קיימים גם הבדלים מהותיים בין הצבא לבין המשטרה: כוחו של הצבא מכוון כלפי חוץ, ואילו כוחה של המשטרה כלפי פנים.¹³ הצבא מבצע את תפקידו על פי הוראות האנשים המוסמכים לתת לו כאלה, ואילו המשטרה מבצעת את רוב תפקידיה על פי חוק וכיו"ב. לשם תיפקוד נאות של שני הגופים, יש למצוא את האיזון בין שני הכללים: עצמאות שיקול הדעת מחד גיסא, וכפיפות לדרג הפוליטי הנבחר כחוק, מאידך גיסא. ההבדל החשוב בין שני הגופים הוא במקומה של נקודת האיזון על הרצף שבין שיקול דעת עצמאי לבין כפיפות מוחלטת לדרג המדיני.

עצמאות משטרת-ישראל על-פי החוק

אחד המאפיינים החשובים של המשטרה, והמבחינים בינה לבין חלק מהרשויות האחרות של המינהל הציבורי, ובינה לבין הצבא, נובע מכך, שהמשטרה מבצעת את רוב תפקידיה על-פי חוק ומכוח החוק. ואין המדובר רק בחוק, שעל פיו הוקמה המשטרה, שכן יש רשויות נוספות שהוקמו על-פי חוק (או כאלה שהקדימו את החוק, אך נחקק חוק המכיר בדיעבד בהקמת אותה רשות, למשל חוק יסוד: הצבא), אלא שהמשטרה בכלל, וכל שוטר בפרט, יונקים את כל סמכויותיהם מהחוק, ואין להם סמכויות אלא אלה המוקנות לה בצורה ספציפית בחוק. ככזו, משטרת-ישראל היא רשות מוסמכת, ועל כן נקודת האיזון בין כפיפות לבין עצמאות קרובה יותר לקצה העצמאי של הרצף, בעוד שהצבא מצוי קרוב יותר לקצה, שבו הכפיפות לדרג הפוליטי רבה יותר.

א. רשות מוסמכת - בין עצמאות לכפיפות

רשות מוסמכת היא "גוף ציבורי, שאינו נמנה עם הרשות המחוקקת או הרשות השופטת, והפועל מכוח דין" (גרבלסקי, 1971, 181). הגדרה זו כוללת כל נושא תפקיד ציבורי מכוח דין, בין אם הוא בדרג הפוליטי (נבחר) ובין אם הוא בדרג המנהלי (ממונה), בין אם הוא יחיד ובין אם הגוף כולל מספר אנשים.

מקורה של תפיסת הרשות המוסמכת הוא במשפט האנגלי. תפיסה זו נקלטה בישראל מיד עם קום המדינה, וממשיכה להתקיים, בשינויים שהזמן גרמם, עד היום. עניינה של תפיסה זו היא בשיטת ההסמכה של רשויות המינהל. המשפט האנגלי, ובעקבותיו הישראלי, מתאפיין בקונקרטיזציה של הגוף שלו מוענקת הסמכות.⁴ בשיטה זו, הסמכות אינה מוקנית לממשלה או למשרד ממשלתי, אלא לבעל תפקיד מסוים, הפועל במסגרת אותו גוף - לשר, למנכ"ל, לפקיד או עובד ציבור מסוים או לוועדה מסוימת, ההופכים, עם ההסמכה שבחוק, לרשות מוסמכת, כלומר לרשות בעלת שיקול דעת עצמאי, עצמאות בקבלת החלטות, וסמכויות להוציא לפועל את אותן החלטות באותו תחום שהוגדר בחוק. יש שהחוק מעניק סמכויות לאדם המבצע תפקיד, שצוין במיוחד - מנכ"ל או פקיד רישוי נשק, למשל, ויש מקרים, שהחוק מעניק סמכויות לכל מי שנמנה עם גוף מסוים, ולענייננו - לכל שוטר - באשר הוא נמנה עם כוחות המשטרה.

לשיטת הרשויות המוסמכות יש השלכות מרחיקות לכת על כללי המשפט המנהלי. מכיוון שהמחוקק העניק את הסמכות לנושא משרה מסוים, הרי חזקה עליו, שהתכוון שהאחרון יפעיל שיקול דעת עצמאי בהפעלתה של הסמכות. אין עובד ציבור זה רשאי לפרוק מעצמו את נטל הסמכות, למשל בדרך של אצילה, ואסור לו לפעול לפי תכתיבים של אחרים, ויהיו אלה אפילו הממונים עליו בהיררכיה המנהלית, השר הממונה עליו או בענייננו מפקדיו במשטרה (ברכה, 1985, 129).

ההסדר הכללי של רשות מוסמכת אינו מצוי בחוק, למרות שחוקים רבים מטילים סמכויות על עובדי ציבור מסוימים, אלא הוא פרי התפתחות הפסיקה של בית-המשפט העליון. בבג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות קבע בית-המשפט העליון, כי "אם החוק העניק כוח ידוע למוסד או לרשות מיוחדת, ומוסר לו את הסמכות להשתמש בכוח זה לפי שיקול דעתו, הרי שעל המוסד או על הפקיד לפעול בהתאם לזה, ועל כל פנים אינו חייב להישמע להוראותיו של מישהו אחר, ... הוא... איננו מחויב לפעול לפי הוראות שקיבל מאת הממונים עליו (שם, 323-324).

עצמאות שיקול הדעת של הרשות המוסמכת עוברת כחוט השני בפסיקה הישראלית, וחלה על תפקידים שונים. לפי השיטה המשפטית, שאומצה על-ידי בית-המשפט העליון, אין בעל תפקיד במינהל הציבורי, לרבות שר, יכול לתת הוראות לכפוף לו, אם הכפיף הוא רשות מוסמכת: "הוראות אלו אינן יכולות להינתן... [אלא אם ניתנה לממונה -מ"ג] הסמכה מיוחדת ע"י החוק" (קלינגהופר, 1956, 38). גם ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה קבעה, כי מאחר שהיועץ המשפטי לממשלה הוא רשות מוסמכת, ולו ניתנו הסמכויות השונות בדבר פתיחת הליכים פליליים או סגירתם, הרי שאין שר המשפטים רשאי לתת לו הוראות כיצד לפעול, והוא אינו חייב לציית להוראות השר או אף להוראות הממשלה (אגרנט, 1962, 495-496). וכך הדין לגבי בעלי תפקידים אחרים בהיררכיה של פרקליטות המדינה, לעניין סגירת תיקים, למשל (ברנע, 1994, 145).

ראינו, כי משהוקנתה לפקיד ציבור סמכות מסוימת בחוק, ניתנה לו גם עצמאות השימוש בסמכות זו, שיקול הדעת לקבלת החלטות במסגרת אותה סמכות הוא שלו ושלו בלבד, ואין עליו מרות הממונים עליו, לרבות השר הממונה על משרדו, אשר אינם יכולים לתת לו הוראות כיצד לעשות שימוש בסמכותו.

עקרון אי התלות של הרשות המוסמכת נראה כלפי חוץ כעקרון חשוב, בעיקר במדינה כה פוליטית כמדינת-ישראל, אשר בה המינהל צריך לשמור על עצמאותו ועל יושרו (Integrity), מפני השפעות פוליטיות לא ענייניות. אולם, הוא מנוגד לעקרונות חוקתיים אחרים ולמציאות. בעיקר הדברים אמורים בפגיעה בעקרון הייצוג הדמוקרטי (על-ידי הדרג הפוליטי שלו כפוף הדרג המנהלי), בעקרון האחריות המיניסטריאלית והפרלמנטרית של הממשלה ובעקרון ההיררכיה של המינהל הציבורי (קלינגהופר, 1956).

כאשר בוחנים כיצד פירשו בתי-המשפט את עקרון אי התלות של הרשות המוסמכת, הלכה למעשה, מוצאים, כי בתי-המשפט מצאו דרכים לרככה בלי לנטוש אותה (ברכה, 1985, 130).⁵ כך, לדוגמא, רשאי פקיד מוסמך, בבואו להשתמש בסמכותו, לתת דעתו על קווי מדיניות שהותוו על-ידי הממשלה, ואין לראות בכך שיקול זה, ובלבד שלא ראה במדיניות הוראה כיצד לפעול, ושיקול הדעת הסופי היה עצמאי (קלינגהופר, 1956, 39). ולא רק זאת, לקיחה בחשבון של מדיניות הדרג הפוליטי בטרם קבלת ההחלטה, אינה רק רשות, אלא אף עשויה להיות חובה. אולם, שיקול הדעת צריך להיות עצמאי מלחצים זרים ומשיקולים זרים, לרבות הוראות הממונים. הוא צריך להיות בהתאם לכללי שיקול הדעת המנהלי (שהוזכרו קודם), וההחלטה צריכה להיות של הפקיד המוסמך עצמו.

ב. המשטרה כרשות מוסמכת

המשטרה היא חלק מהרשות המבצעת, וכפופה לממשלה ולשר הממונה עליה. בגלל ההיקף הרחב של סמכויות המשטרה, הקשורות בפגיעה בחירויות בסיסיות, ובמיוחד הסמכויות לשימוש בכוח, יש חשיבות רבה להיותה של הפעילות המשטרתית בהתאם לדפוסי מינהל תקין ולהיותה בת פיקוח (זמיר, 1992, 113). קיומם של חוקים, המסדירים את פעילות המשטרה, מוציאים את התחום הזה מכלל סמכויות הממשל הכלליות של הממשלה, שאינן מוסדרות בחוק (רובינשטיין, 1991, 583-584). סמכויות הממשל הכלליות מעוגנות בסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, המשמש מקור לסמכות הממשלה לפעול בתחומים שונים, כגון יחסי חוץ ונושאי ביטחון מסוימים, הטיפול במקומות קדושים (בג"ץ 222/68 חוגים לאומיים, 178, 211), סמכויות הממשלה בשטח הממשל הצבאי (בג"ץ 302/72 חילו 176), סמכויותיו של השב"כ (ועדת לנדוי, 1987, 41), מתן תמיכות, חלוקת סובסידיות, ביצוע עבודות ציבוריות ועוד (רובינשטיין, 1991, 591-597; זמיר, 1992, 118-119).

סעיף 40 הנ"ל שימש כבסיס החוקי להחלטת הממשלה בדבר שיגור משלחת של שוטרים להאיטי. גם בית-המשפט העליון מצא את מקור הסמכות בסעיפים 1 ו-29 [כיום 40, מ"ג] לחוק יסוד: הממשלה, ולא בפקודת המשטרה [נוסח חדש] התשל"א - 1971, מאחר שהשוטרים לא נשלחו להאיטי במסגרת תפקידם הרגיל, ובפעילותם בהאיטי נותקו השוטרים מסמכויותיהם הרגילות, אלא במסגרת סיוע החוץ של מדינת-ישראל למדינות אחרות, כמו סיוע חקלאי, סיוע לנפגעים בעתות מצוקה וכיו"ב (בג"ץ 5128/94 פדרמן נ' שר המשטרה, 8-9).

כל פעילות אחרת של משטרת-ישראל מעוגנת בהסמכות שניתנו לה ולאנשיה בחוקים שונים. על כן, המשטרה היא רשות מוסמכת לכל דבר ועניין, וכך גם כל שוטר, בהתאם לדרגתו ולתפקידו. המשטרה אינה נמנית עם הרשות המחוקקת ועם הרשות השופטת, והיא מבצעת את תפקידה על-פי דין. אין למשטרה סמכויות, אלא אלה הקבועות במפורש בחוק. חלק גדול מסמכויות המשטרה ניתנו לכל שוטר, למשל הסמכות לעצור חשודים בעבירות מסוימות, הסמכות להשתמש בכוח אגב מעצר או פיזור התקהלות בלתי חוקית, הסמכות לחפש בכליהם של חשודים בעבירות חמורות בתנאים הקבועים בחוק, הסמכות לכוון את תנועת המכוניות וכיו"ב. חלק מהסמכויות ניתנו לשוטרים בתפקידים מסוימים או בדרגות מסוימות, כגון סמכויות המפכ"ל לגייס שוטרים למשטרה (ס' 10 לפק' המשטרה), סמכויותיו באשר לפיקוח על פעילות המשטרה (ס' 9 לפק' המשטרה) (זו המקבילה לקביעה בחוק יסוד: הצבא, כי הרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא), סמכותו של המפכ"ל

להסמיך קציני משטרה לצורך טיפול בעבירות של האונת סתר, סמכויות מפקד מחוז לתת או לסרב לתת רישיון לאסיפות ולתהלוכות (ס' 85 לפק' המשטרה), סמכות של תובע משטרה להגיש כתב אישום או לסגור תיקי חקירה בעבירות מסוימות, סמכותו של קצין משטרה בכיר לצוות על סגירת בתי-קפה (ס' 78 לפק' המשטרה), סמכות קצין משטרה בדרגת סנ"ץ ומעלה לעצור ל-15 יום חשוד בעבירות על ביטחון המדינה (ס' 125 לחוק העונשין) וכו'.

גם לשר הממונה על המשטרה סמכויות רבות ומגוונות, באשר לתפקידו ולהוצאתו לפועל, כדי לקיים פיקוח אזרחי ומיניסטריאלי יעיל על המשטרה. בתפקידו אלו מהווה גם שר המשטרה (או השר לביטחון פנים, להלן השר לבט"פ) רשות מוסמכת. בנוסף לכך, לפי חוק יסוד: הממשלה, השר לבט"פ רשאי ליטול מקציני משטרה את סמכויותיהם (חוק יסוד: הממשלה, סעיף 42).

מאחר שאנשי המשטרה מהווים רשות מוסמכת, אין השר רשאי, מעבר להנחיות מדיניות, להורות להם מה לעשות וכיצד לעשות בבואם לבצע את תפקידיהם. כן עליו להיזהר שלא יחליף מדיניות בהוראות. בעוד השר רשאי ואף חייב, מבחינת אחריותו הפרלמנטרית על המשטרה, לקבוע מדיניות, אל לו לתת הוראות לשוטרים לדרגותיהם השונות, באשר לביצוע תפקידיהם.

בעוד לשר לבט"פ סמכויות רבות בכל הקשור לפיקוח על המשטרה, אין לו סמכויות להורות למפקדי המשטרה כיצד עליהם לאכוף את החוק. כך למשל, אין לשר כל סמכות להורות למשטרה באילו מקרים לפתוח בחקירה ובאילו לא, מה יהיו מהלכי החקירה, אילו כלים להפעיל בחקירה, מתי לבצע מעצר וכיו"ב. ובמקביל, גם אין לו סמכויות בתחום המבצעי, כגון רישוי הפגנות, פיזור הפגנות, שימוש בכוח וכד'. ברור מאליו, שאין לשר לבט"פ סמכויות לביצוע תפקידי המשטרה עצמם.

למרות האמור בסעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה, השר לבט"פ אינו מוסמך להתערב בעבודתה של המשטרה, הן התערבות בדרך של מתן הוראות והן התערבות בדרך של נטילת סמכויות. על פי חוק יסוד: הממשלה, סמכות שר ליטול סמכויות של עובד ציבור הכפוף לו מוגבלת במספר תנאים, מהם שניים חשובים לענייננו: אין השר יכול ליטול סמכות מעין שיפוטית, והוא אינו יכול ליטול סמכות מעובד ציבור, אם כוונה אחרת משתמעת מהחוק, המסמיך את הרשות המוסמכת.

למרות שאין על כך הכרעות משפטיות ברורות ואין על כך הסכמה כללית, אני בדעה, כי ניתן להכליל חלק גדול מפעילויות המשטרה כהפעלת סמכויות מעין שיפוטיות, למשל -

חקירה משטרתית, החלטה לאשר או לדחות בקשה לרישיון להפגנה, החלטה לעצור חשוד, החלטה להשתמש בכוח ומידת סבירותו של הכוח, שבו נעשה שימוש, וכיו"ב (ראה בג"ץ 102/51 קלפרזק, 1447, לפיו החלטה אם להעמיד אדם לדין היא בעלת אופי שיפוטי, וגם בג"ץ 935/89 גנור, 508, שם קבע השופט ברק, כי "הגשתו של אישום פלילי - וקיום חקירה פלילית המובילה אליו - הם עניין נתון לשיקול דעת (כעין שיפוטי) של היועץ המשפטי לממשלה"). מכאן, שחקירה פלילית, אך גם סמכויות משטרתיות אחרות, כגון: מעצר, החלטה על מתן רשיון להפגנות, סגירת בתי עסק, הן סמכויות בעלות אופי שיפוטי, אשר עפ"י סעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה, אין השר רשאי ליטול לעצמו.

לעניין "כוונה אחרת" - ניתן לטעון, כי המשתמע מעקרונות חוקתיים הוא שדרג פוליטי, שבשיקול הדעת שלו טבועים שיקולים פוליטיים מעצם היותו אדם פוליטי, עלול ללקות באי עמידה בכללי שיקול הדעת המנהלי (כגון: הגינות ויושר, תום לב, חוסר אפליה, חוסר שרירות, אי משוא פנים ואיסור על ניגוד עניינים, בג"ץ 389/80 דפי זהב, 435), שהם עצמם נובעים מעקרונות חוקתיים דמוקרטיים. השיקולים של הרשויות המוסמכות צריכים לעמוד בכללים אלו, ואסור להם להיות נגועים בשיקולים פוליטיים. לכן ה"כוונה האחרת" המשתמעת מהחוקים המקנים סמכויות לשוטרים, היא, כי מי שיפעילו סמכויות אלו יהיו שוטרים מקצועיים ולא פוליטיקאים, אף אם הם ממונים על המשטרה.

לסיכום עניין זה, נראה, כי הדין בנושא התערבות השר או אף הממשלה כולה בעבודת המשטרה, לפחות באותם היבטים של עבודת המשטרה הכרוכים בהפעלת סמכות על-פי דין, על אף שלא נאמר במפורש, נוטה לכיוון איסור התערבות של שר המשטרה. "גורמים המופקדים על חקירה סטטוטורית (כמו המשטרה), ביקורת פנים ובירור תלונות הציבור (כמו נציבי תלונות הציבור) בתוך מערכות המינהל, ראויים אף הם לשיקול דעת עצמאי כלפי הגורמים הבכירים במינהל הציבורי" (ברכה, 1996, 100). וראה גם קביעתה של ועדת זמיר, שמקובל ששר המשטרה לא יתערב בהליכי חקירה פלילית (דו"ח ועדת זמיר, 1990, 20). ואולם, אין כל הצדקה לקביעה של הוועדה, כי ב"נושא שמירת הסדר הציבורי... דרושה מעורבותו הפעילה של השר" (דו"ח ועדת זמיר, 1990, 21). כך למשל, גם התערבות השר נגד אישור רישיון להפגנה מטעם האופוזיציה אינה לגיטימית, למרות שהפגנה היא בתחום הסדר הציבורי, שאליבא דוועדת זמיר, הוא תחום פתוח להתערבות השר.

אין להתעלם מן העובדה, כי לשר סמכויות נוספות לכפות את דעתו ועמדתו על קצינים ועל שוטרים. אמנם, לשר סמכות ליטול מקצין משטרה את סמכויותיו (בהתעלם מהמגבלות של "החלטות מעין שיפוטיות" ו"כוונה אחרת"), אך אין שיטה זו יעילה לאורך זמן. אולם,

הסמכות הבלעדית לשר למנות קציני משטרה בכירים, להעלות קצינים לדרגת קצין בכיר (לרבות מינוי אדם שלא היה שוטר קודם לדרגת קצין בכיר), ולהמליץ בפני הממשלה על מינוי המפקח הכללי של המשטרה, היא סמכות המקנה לשר עוצמה רבה, שבסיועה הוא מסוגל לכפות את ביצוע של מדיניותו. כמובן, חזקה עלינו, שהשר משתמש בסמכות זו בתום לב ובסבירות, ללא הטיית אסורות של אפליה, שרירות, משוא פנים וכיו"ב.

ההפרדה בין דרג פוליטי לבין דרג מקצועי במשטרה

חשיבותה של ההפרדה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי במשטרה נובעת בעיקר מריבוי סמכויותיה של המשטרה בתחומי הסדר הציבורי. אין חולקין על כך, שהמשטרה נחוצה ככלי לשמירת הסדר החברתי, לשימור עקרונות דמוקרטיים, להעברת מערכות ערכים וייצוגם ולקידום תהליך ההתפתחות הפוליטית והחברתית. בצד תלותה של הדמוקרטיה במשטרה, למטרות אלו ובעיקר לשמירה על זכויות הפרט, מהווה המשטרה איום על האופי הדמוקרטי של החברה. אמנם, רוב הספרות מדברת על איום מצד הצבא על המשטר, ומיעוטה על איום של תפיסת השלטון ע"י המשטרה (ראה בן-דור, 1974), אך בצד האיום בדבר עצמאות יתר של המשטרה, ישנו איום נוסף, שכיח יותר, והוא שהשלטון ישתמש בכוח המשטרתי כמכשיר המשרת את המשטר העריץ, עקב פוליטיזציה זו (Gurr et al., 1977, 91-92).

כדי להפחית את החשש מהפיכת המשטרה למכשיר פוליטי, החוק הבריטי המורה על הקמת המשטרה ב-1829, הגדיר את מעמד השוטר כבודד הכפוף לכתר, הפועל על פי חוק בלבד ולא על פי הוראות רשויות ממשלתיות, ארציות או מקומיות (Stead, 1977, 79-80). המשטרה הבריטית הדגישה את האידיאולוגיה השואפת למקסימום שימוש בשיקול דעת וביוזמה על-ידי השוטר הבודד. "השוטר אינו משרת של איש, אלא של החוק לבדו... האחראיות לאכיפת החוק נופלת עליו. הוא אחראי בפני החוק והחוק בלבד" (דברי הלורד דנינג בפרשת בלקברן, ראה Rhind, 1981, 44). אולם ברור, כי מודל ארגוני ביורוקרטי היררכי, כפי שרוב המשטרות בנויות, מקשה על שיקול דעת עצמאי לחלוטין של השוטר היחיד. הרעיון של משטרה עצמאית, לא פוליטית כפופה לחוק, הוליד את רעיון הפרופסיונליות (Skolnick, 1975, 237), כדי להוציא העוקץ מעודף עצמאות. המודל הביורוקרטי והנטייה לגידול הכוחות, המלווה בריכוזיות רבה מצד פיקוד המשטרה, מעלה

חששות של איבוד העצמאות הן של השוטר הבודד והן של מפקדי המשטרה, ושל השתלטות השלטון על הכוח המשטרתי (Stead, 1980, 305).

במידה רבה, משטרת-ישראל הוקמה בצלמה ובדמותה של המשטרה הבריטית. מורשת זו, העובדה שמשטרת-ישראל לא הייתה חלק מהמנגנון בתקופת היישוב, שהושפע ביותר מן הגישה התנועתית, והמשיך להשפיע על כל המינהל הציבורי אחרי קום המדינה, הדגש על השוטר המקצועי, הריחוק של העיסוק המשטרתי מעולמם של הפוליטיקאים הישראלים בשני העשורים הראשונים, והקידום מתוך המשטרה (עד אמצע שנות השבעים), בודדה את המשטרה מהעולם הפוליטי ומהתערבותו בה (Hovav & Amir, 1979, 24-25). אולם, מיצוט המעורבות של הדרג הפוליטי בתוך המשטרה היה גם ובעיקר תוצר העובדה, שהמשטרה לא תפסה מקום חשוב בעיסוק הביטחוני, שהיה (ועודנו) מרכזי בחיי המדינה ובעיסוק של הדרג הפוליטי. לכן, גורמים פוליטיים לא מצאו עניין רב להתערב בתפקודה בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה.

בשנות השבעים חלה עלייה במספר מעשי שחיתות ציבורית ופוליטית של עברייני צווארון לבן (או לפחות בחקירות בנושאים אלו ובפרסומן בכלי-התקשורת), רבים מהם מאנשי השלטון, ועלייה בהפגנות ובהפרות סדר, בנושאים שונים ומגוונים, פוליטיים (הסכמי ההפרדה עם מצריים והתנחלויות בשטחים) וחברתיים (ה"פנתרים השחורים") כאחד. אם עד אז הפיתוי לדרג הפוליטי להתערב היה נמוך (אם כי ההזדמנות הייתה גבוהה, עקב חוסר תשומת הלב הציבורית לכך), הרי שמאז ואילך הוא היה רב הרבה יותר. בנוסף להתפתחויות הנ"ל, הטילה הממשלה, ב-1974, על משטרת-ישראל את האחריות על ביטחון הפנים. השתלבות המשטרה בנושא המרכזי של הפוליטיקה הישראלית - הביטחון, הזיזה את המשרד, מהשוליים שם היה בעבר, לכיוון מרכז הזירה הפוליטית (אם גם למרכז ממש לא הגיע). כעדות מסייעת לכך ניתן לראות בעובדה, שברוב הממשלות מאז 1977 שר המשטרה היה שייך למעגל הפנימי של המפלגה השלטת, והמשרד עצמו גדל לאין שיעור (הכוונה למטה האזרחי של המשרד, ולא למשטרה או לשב"ס).

במספר מחקרים נמצא, כי בתקופות מסוימות גברה ההשפעה הפוליטית על המשטרה. כך לדוגמא, במחקר שנעשה על היחידה הארצית לחקירות הונאה, ומתייחס לשנים 1972-1977, חקירות הצווארון הלבן היו משוחררות מלחצים פוליטיים (Stotland, 1981). ואילו במחקר אחר, על אותה יחידה, אך מתייחס לחמש השנים הבאות, תוך התמקדות על 1980, נקבע, כי בסביבה הפוליטית הקיימת בישראל, אין אפשרות לבצע חקירות בעבירות אלה עד תומן, עקב מכשולים פוליטיים (Reiser, 1983, 33). לא מצאתי במחקרים הסברים

להבדלים אלו, אך מתוך הממצאים במחקרים אלו ומתוך הכרת המציאות, ניתן לשער, שההבדלים העיקריים שהשפיעו על עצמאות עבודתה של היחידה הארצית לחקירות הונאה בתקופה הרלבנטית למחקרו של Stotland (1981) היו: שר משטרה שלא רק לא התערב בעבודת היחידה, אלא גם גונן בפועל על עצמאותה, מפכ"ל עצמאי וחזק, יועץ משפטי בעל עוצמה רבה ביותר, ראש אגף חקירות שעבד בצמוד ליועמ"ש ובשיתוף פעולה מלא עמו, ראש יחידה מיוחד במינו שראה בביעור נגע השחיתות שליחות לאומית וכיו"ב. מרביתם של גורמים אלו לא היו קיימים אחרי 1977.

העמקת ההתערבות הפוליטית בחקירות המשטרה אחרי 1977 יכולה להיות כתוצאה ממינויו של ד"ר בורג כשר הפנים וממונה על המשטרה (ראה לשם, 1988, 8-9, 165-167 ועוד בספר זה). לשם טוען, כי שר הפנים ניסה להדיח את תנ"ץ (דאז) זיגל מתפקידו כראש היחידה הארצית לחקירות הונאה, על רקע ניהולו הנמרץ בחקירות כנגד אישי ציבור בכירים, ביניהם מקורבים למפלגות הדתיות. גם את הדחתו של הרצל שפיר מתפקיד המפכ"ל מייחס לשם (1988, 185-196) לרצונו של ד"ר בורג לחסום את חקירת פרשת "אפרסק" (שעיקרה הייתה, לפי העיתונות ולפי ספרו של לשם, הקצבות לא חוקיות ממשרד הפנים לרשויות מקומיות, על מנת להעבירן לגופים חרדיים, ביניהן ישיבות לא קיימות וכד').¹⁶ תיאור זה מתאים לממצאיהם של גולדברג וליימן-וילציג (1985) ושל ליימן-וילציג (1992) על הקשר בין השותפות הקואליציונית של מפלגות דתיות וחרדיות לבין התנהגות המשטרה (ראה בהמשך פרק זה). אולם, בנוסף לכך, ככל שחלף זמן רב יותר מאז קיבלה המשטרה את האחריות על ביטחון הפנים, התחזקה ההתערבות הפוליטית בפעילותה. מה גם, ששר הפנים עצמו היה מעורב באופן פעיל בקבוצה הקטנה של קבלת ההחלטות בממשלת בגין בנושאי הביטחון והשלום, ובקשר למו"מ לשלום עם מצרים. רמזים דומים למעורבות פוליטית בעבודת המשטרה או התחשבות בשיקולים פוליטיים על-ידי מפקדים במשטרה נמצאה גם במחקרים שנעשו אודות הטיפול בהפרות סדר. בבדיקת יותר מ-3500 הפגנות, שנערכו בין השנים 1949-1986, מצאו החוקרים כי, ככלל, הטיפול המשטרתי בהפגנות היה סביר, ותגובת המשטרה להתנהגות המפגינים הייתה הולמת. עם זאת, הטיפול במחאות פוליטיות (שהן בעיקר פרי פעולותיהם של גופים אופוזיציוניים למפלגה הנמצאת בשלטון באותו הזמן) היה נוקשה יותר ממחאות על רקע אחר (חברתי וכלכלי, למשל). לעומת זאת, תגובת המשטרה להפגנות על רקע דתי הייתה מאופקת מאוד, ואף מאופקת מידי, יחסית להתנהגות המפגינים. החוקרים מצאו קשר חיובי עקבי למדיי בין חברות של המפלגות הדתיות והחרדיות בקואליציה לבין הנטייה

לתת-תגובה של המשטרה באירועי מחאה על רקע דתי (גולדברג וליימן-ווילציג, 1985: 226; ליימן-ווילציג, 1992, 82-85). כלומר, הפגנות על רקע פוליטי, הפגנות שהן ככלל כוללות מחאה נגד הממשלה, טופלו בידי המשטרה ביד קשה יותר מהפגנות של המגזר החרדי והדתי, עם או בלי הנחייה מפורשת לכך מהגורם הפוליטי המתאים.¹⁷

ממצאים אלה מתאימים למסקנות של Gamson & Yuchtman (1977, 203 - 204) ש"כאשר יש לנושא כלשהו השלכות על המדיניות הלאומית, טבעי שאותם קצינים ינקטו אוריינטציה פוליטית מלכתחילה", וכן לממצאים של BREWER ET AL, הטוענים, כי בכל הקשור לטיפול בנושא הסדר הציבורי (שם, 1988, 143-149) ובחקירות הקשורות לאישים פוליטיים (שם, 151-154) משטרת-ישראל מבטאת סדר עדיפויות פוליטי. ברוך קימרלינג, שכתב על הקמת המשמר האזרחי ועל שנותיו הראשונות, מצא, שבהקמת המשא"ז הייתה מעין חזרה לעידן היישוב,¹⁸ להתנדבות ולתנועותיות, והדבר ניכר גם בגיוס קצינים ובקידום על בסיס פרטיקולריסטי (Kimmerling, 1978, 120).

מאז 1974, עת קיבלה משטרת-ישראל אחריות על ביטחון הפנים, נעה המשטרה במסלול שעלול להוביל להפחתת עצמאותה ולהגברת הפוליטיזציה שלה. עם קבלת האחריות על ביטחון הפנים, "התקבלה" המשטרה למעגל היותר פנימי והיותר מרכזי מבחינת הווייתה של המדינה - הביטחון. בנושא כזה, הלגיטימציה של הדרג הפוליטי להתערב היא רבה הרבה יותר מאשר בנושאים שאינם קשורים לביטחון, ואכן, כבר הצבעתי על כך ככל שהדברים אמורים בצה"ל. עובדה היא, שאפילו ועדת זמיר (1990), שבדקה את אירועי הר הבית, קבעה, כי בעוד שאין מקום להתערבות שר המשטרה בתחום החקירות, יש הצדקה להתערבותו בתחום הסדר הציבורי. וכבר הראיתי, כי גם בתחום זה החוק העניק שיקול דעת בלעדי למשטרה, והאפשרויות למניפולציות פוליטיות בתחום הסדר הציבורי אינן פחותות מאשר בתחום החקירות. על כן, אני סבור, שמסקנתה של ועדת זמיר, על זכותו של השר הממונה על המשטרה להתערב בשיקולי מפקדיה בתחום הסדר הציבורי, היא מוטעית ואף הרת אסון. עמדו על כך גם חובב ואמיר, שטענו, שעקב מעורבותה הגוברת של משטרת-ישראל בבעיות הביטחון של המדינה, הפוטנציאל שהממשלה תעשה שימוש במשטרה לצרכים מפלגתיים - גדל (Hovav & Amir, 1979, 25).

קבלת האחריות על ביטחון הפנים הניעה במשטרת-ישראל תהליכים של מיליטריזציה, מבחינת יצירת מסגרות חדשות (הגדלת מג"ב, הקמת הימ"מ, הקמת יס"מים וכו'), פנייה למאגרי מגויסים חדשים (צעירים, יוצאי יחידות מובחרות בצה"ל, בעלי כושר גופני גבוה), ריכוזיות גבוהה יותר של המשטרה בכלל ושל היחידות הסמי-צבאיות בפרט, צורות

פעולה שונות, בעיקר דגש על פעולה קבוצתית ובמסגרות גדולות ולא ברמת השוטר הבודד, ומכאן צורך רב ברמה גבוהה יותר של משמעת, יותר ויותר פעילות הדורשת הפעלת כוח פיזי וכיו"ב. במחקרים על משטרות בארה"ב ובריטניה, נמצא, שתהליכים דומים של מיליטריזציה של משטרות שונות שם, היו מלווים בהעמקת המעורבות של הדרג הפוליטי במשטרה (Blumberg & Niederhoffer, 1973; Jefferson, 1990).

סיכום

ניתוחנו הראה, כי בעוד הגישה התנועתית היא לגיטימית במדינה דמוקרטית, לא נמצאה, עד כה, כל דרך להימנע מתופעות הלוואי השליליות וההרסניות שלה - הפוליטיזציה והשחיתות. זהו תהליך הרסני למינהל הציבורי בכלל ולמשטרה בפרט. מחקרים אחרים הצביעו על כך, שמעבר לכפיפות הבסיסית של המשטרה לשר לביטחון פנים ולמשלה, המשטרה אינה נקייה מהכנסת שיקולים פוליטיים לשיקוליה המבצעיים, וששיקולים אלה נטו, בדרך-כלל, לטובת המפלגה שהייתה בשלטון באותה עת. אם כי היו, ובוודאי גם יהיו, מצבים שבהם ניתן למשטרה חופש פעולה (כגון ניהול החקירות ביחידה לחקירות הונאה בשנות השבעים נגד אישים בכירים, ביניהם בכירים במפלגת השלטון בשנים אלו). אין ספק, שהמרכזיות של הביטחון במדינת-ישראל והעובדה, שעל משטרת-ישראל הוטלו תפקידים ביטחוניים רבים, מאז הקמת המדינה, אך בעיקר מאז 1974 (אז הוטלה על המשטרה האחריות על ביטחון הפנים), מחייבת תשומת לב קרובה של הדרג הפוליטי, ובעיקר של שר המשטרה (או השר לביטחון פנים) על תפקוד המשטרה. אולם, יש להיזהר פן "ערוץ" הביטחון יתרחב, וישמש כצינור להעמקת ההתערבות הפוליטית בשיקולי המשטרה, ותפקודה ומעמדה כגורם אובייקטיבי נטול פניות ומשוא פנים ייפגע.

הצגת המשטרה כרשות מוסמכת מורה, כי האפשרויות החוקיות של השר להתערב בעבודת המשטרה מצומצמות ביותר, בוודאי בהשוואה לעבודתם של משרדים אחרים, שאינה מוסדרת בחוק או שכמעט אין תפקידיו מנויים בחוק, כמו משרד החוץ, משרד הדתות, משרד המדע, משרד השיכון וכיו"ב. אפשרויות שר המשטרה להתערב בעבודתה של המשטרה מקבילות יותר למידת ההתערבות המותרת של שר המשפטים בעבודת הפרקליטים במשרדו, מאשר להתערבות שר הביטחון בעבודת הצבא. אולם, בעוד שהכפיפות הפוליטית של משטרת-ישראל אינה צריכה להפוך את השר הממונה עליה למפכ"ל-על, והמשטרה אמורה לשמר

את עצמאותה המבצעית (הן בתחום האג"מי והן בתחום החקירות והמודיעין), ממצאי המחקרים שסקרנו מצביעים על כך, שהאוטונומיה של המשטרה אינה נשמרת, ויש עלייה של השפעה פוליטית, החודרת גם לתחומים, שאמורים להיות חופשיים מפוליטיזציה. הן שר המשטרה והן פיקוד המשטרה צריכים לנווט את פעולותיהם ואת פעולות המשטרה בשביל הזהב, שבין אוטונומיה ונטילת אחריות ציבורית על מעשיה לבין פיקוח של הרשויות הפוליטיות, המייצגות את ההיבט הדמוקרטי של השלטון. אולם, אין לטעות ולחשוב, ששביל הזהב מצוי באמצע הדרך. מאחר שהמשטרה היא רשות מוסמכת, ומאחר שבידה הזכות לשימוש בכוח לגיטימי כלפי פנים, ומאחר שעליה לשמור על דימויה האובייקטיבי, אל לה להיות מזוהה עם גורם פוליטי זה או אחר. על כן, שביל הזהב זה נמצא קרוב יותר לצד עצמאות שיקול הדעת, עצמאות ההחלטה ועצמאות ההוצאה לפועל של תפקידיה של המשטרה, ורחוק מהצד של ההשפעה הפוליטית והכפיפות הפוליטית.

הערה: המאמר הוא חלק מעבודה מקיפה, שהוכנה ע"י הכותב במכללה לביטחון לאומי.

ביבליוגרפיה

- אבינרי שלמה (1980) הרעיון הציוני לגוניו, תל-אביב: עם עובד.
- אגרנט שמעון, ברנזון צבי ולוין אברהם (1962) "דו"ח ועדת המשפטנים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה", יצחק גלנור ומנחם הופנונג (עורכים): משטר מדינת ישראל, ספר מקורות (1993) ירושלים: נבו, 489-510.
- אהרני יאיר (1991) הכלכלה הפוליטית בישראל, תל אביב: עם עובד/ מכון אשכול.
- אייזנשטדט שמואל נ. (1978) "תכונות-יסוד של המדינה המודרנית", שמואל נ. אייזנשטדט, עמנואל גוטמן ויעל עצמון (עורכים): מדינה וחברה, כרך א', תל-אביב: עם-עובד, 87-97.
- אקצין בנימין (1952) עיקרי המינהל הציבורי, תל-אביב: דביר.
- אריסטו (1956) מסות על המשטר ג', תרגום והערות - חנה וחיים רוזן, ירושלים: הוצ' משפט ומדינה.
- בג"ץ 50/70, מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד, 319.
- בג"ץ 51/102, קלפרזק נ' היועץ המשפטי ואח', פ"ד ה, 1444.
- בג"ץ 68/222, המרצה 69/15, חוגים לאומיים אגודה רשומה ואח' נ' שר המשטרה, פ"ד כד (2) 141-228.
- בג"ץ 72/302, סולימאן חילו נ' ממשלת ישראל, פ"ד כז (2), 169.
- בג"ץ 80/389, דפי זהב בע"מ נ' רשות השידור ואח', פ"ד לה (1) 401.

בג"ץ 89/940,943,935, גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח (4), 341.

בג"ץ 90/4566, דקל נ' שר האוצר ואח', פ"ד מה (1), 28.

בג"ץ 94/5128, פדרמן נועם נ' שר המשטרה ואח', פ"ד מח (5), 647.

בן אליעזר אורי (1995) דרך הכוונת - היווצרותו של המיליטריזם הישראלי, תל אביב: דביר.

בן-גוריון דוד (תשי"א) בהילחם ישראל, תל-אביב, הוצ' מפלגת פועלי ארץ ישראל.

בן-דור גבריאל (1974) "תרבות פוליטית ושחיתות פוליטית", הרבעון למחקר חברתי, גליון 7-8, 24-9.

בן-דור גבריאל (1974) "תפקידה של המשטרה בהתפתחות פוליטית", נתיבי ארגון ומינהל, אדר תשל"ד, חוברת 4-6, 31-17.

בן-דור גבריאל (1977) "פוליטיקה וצבא בישראל בשנות השבעים". משה ליסק ועמנואל גוטמן, המערכת הפוליטית בישראל, תל אביב: עם עובד.

בקר אביחי (1998) "הרצל שפיר - ההחמצה" (ראיון עיתונאי עם הרצל שפיר), מוסף הארץ, (29.4.98), 48-43.

ברודי ברנרד (1980) מלחמה ופוליטיקה, תל אביב: משרד הביטחון - מערכות.

ברכה ברוך (1985) "התפתחויות במשפט המינהלי", עיוני משפט, כרך יא (1), 153-127.

ברכה ברוך (1996) משפט מינהלי, כרך ב', תל-אביב: נבו הוצאה לאור.

ברנע מיכאל (1994) "ההחלטה להעמיד לדין: סמכותו של פרקליט המחוז", פלילים, כרך ד', 141-155.

גולדברג גיורא וליימן-ווילציג שמואל (1985) "תגובת המשטרה על מחאה ציבורית בישראל", מגמות, כרך כ"ט מס' 2, 223-229.

גזיאל חיים (1990) מחשבה מינהלית בת זמננו, תל-אביב: רמות.

גרבלסקי נילי (1971) "מתן הוראות לרשות מוסמכת", עיוני משפט, כרך א', 181-202.

גת עוזר (1984) מדיניות ומלחמה בהגות הצבאית המודרנית, ת"א: מערכות משרד הביטחון.

דוגאן מאטיי (1984) "העצמה של הפקידות הבכירה במערב אירופה". ש"נ איזנשטרט,

עמנואל גוטמן, יעל עצמון (עורכים): מדינה וחברה. ת"א: עם עובד, כרך ב', 83-101.

דו"ח ועדת אגרנט (1975) ועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים, ת"א: עם עובד.

דו"ח ועדת זמיר (1990) ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר הבית, דין וחשבון. צבי זמיר, יעקב נאמן, חיים קוברסקי.

דרי דוד (1993) מינויים פוליטיים בישראל. ת"א: הקיבוץ המאוחד/המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדר צבי (1977) "סמכותם הפיקודית של ראש המטה הכללי ושר הביטחון כלפי צה"ל", הפרקליט, כרך ל"א (ג) 219-225.

הורוביץ דן וליסק משה (1990) מצוקות באוטופיה: ישראל - חברה בעומס יתר, תל אביב: עם עובד.

הרכבי יהושפט (1990) מלחמה ואסטרטגיה, תל אביב: משרד הביטחון - מערכות.

ואלך יהודה (1977) תורות צבאיות, תל אביב: משרד הביטחון - מערכות.

ובר מקס (1980) על הכריזמה ובניית המוסדות, ירושלים: מאגנס.

זמיר דני (1979) "היכן צמחו האלופים? המוצא החברתי ודפוסי החיברות של דור תש"ח בעילית הצבאית בישראל", מגמות, כרך כ"ה, מס' 1, 101-81.

זמיר יצחק (1988) "אתיקה בפוליטיקה". משפטים, כרך י"ז (תשמ"ח), 283-250.

זמיר יצחק (1990) "מינויים פוליטיים", משפטים, תש"ן, כרך כ', 20-14.

זמיר יצחק (1992) "הסמכות המנהלית", משפט וממשל כרך א', 143-81.

חוק יסוד: הממשלה.

חוק יסוד: הצבא.

חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 9), התשמ"ח-1988.

ינאי נתן (1982) משברים פוליטיים בישראל, ירושלים: כתר.

ינאי נתן (1987) "התפיסה הממלכתית של בן גוריון", קתדרה, חוב' 45, 189-169.

ינאי נתן (1988) "שינויים בגיוס של מנהיגות לאומית", ארנון סופר (עורך): עשרים שנה למלחמת ששת הימים, חיפה: אוניברסיטת חיפה, עמ' 81-90.

יניב אבנר (1994) פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל, תל-אביב: ספרית הפועלים ואוניברסיטת חיפה.

לאונרד רוג'ר אשלי (1977) "על המלחמה" - מדריך קצר לקלאוזביץ, ת"א: מערכות - משרד הביטחון.

לידל הארט באזיל ה. (1989) מחשבות על מלחמה, תל אביב: משרד הביטחון - מערכות.

ליימן-ווילציג שמואל (1992) מחאה ציבורית בישראל 1949-1992, רמת-גן: הוצ' אוניברסיטת בר-אילן.

לשם ברוך (1988) זיגל, תל-אביב: ספרית מעריב.

מבקר המדינה (1989) דו"ח שנתי, מס' 39, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (1991) דו"ח שנתי, מס' 41, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (1994) דו"ח שנתי, מס' 44, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מבקר המדינה (1997) דו"ח שנתי, מס' 47, ירושלים: משרד מבקר המדינה.

מיל ג'ון סטיוארט (תשי"ח) ממשל של נציגים, תרגם יוסף אור, ירושלים: מאגנס.

פינר סמואל אדוארד (1982) האיש על גב הסוס - מקומו של הצבא בפוליטיקה, ת"א: מערכות - משרד הביטחון.

פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971.

פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971.

פרידמן אברהם (1993) "הריכוזיות", מינהלתון, גיליון מס' 30, 15-17.

קאופמן אדי (1990) עלייתם ונפילתם של משטרים צבאיים באמריקה הלטינית, תל-אביב: משרד הביטחון: ההוצאה לאור (ספריית אוניברסיטה משודרת).

קליין קלוד (תשל"ג-תשל"ד) "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריות הישראלי", משפטים כרך ה', 308-339.

קלינגהופר ה. (1956) "הוראות פנימיות לרשות מוסמכת - מה תקפן", הד המשפט, שנה א' (3), 38-40.

רובינשטיין אמנון (1991) המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, מהדורה רביעית, שני כרכים, ירושלים: שוקן.

שידלו גיל (1991) צבא ופוליטיקה בעולם השלישי, תל-אביב: רמות.

שפרינצק אהוד (1986) איש הישר בעינו, אי-לגליזם בחברה הישראלית, תל-אביב: ספרית הפועלים.

Bailey Sydney D. (1962) British Parliamentary Democracy, Boston: Houghton Mifflin Company.

Blumberg Abraham S. & Niederhoffer Arthur (1973) "The Police in Social and Historical Perspective", in: Arthur Niederhoffer & Abraham S. Blumberg (Eds.), The Ambivalent Force: Perspectives on the Police, San Francisco: Rinehart Prees, pp. 1 - 15.

Bordua David J. & Reiss Albert J. Jr. (1973) "Command, Control and Carisma: Reflections on Police Bureaucracy", in: Arthur Niederhoffer & Abraham S. Blumberg (Eds.): The Ambivalent Force: Perspectives on the Police, San Francisco: Rinehart Press, pp. 78 - 85.

Bowman James S. (Ed.) (1991) Ethical Frontiers in Public mManagement, San Francisco/Oxford: Jossey-Bass Publishers.

Brewer John D., Guelke Adrian, Hume Ian, Moxone-Browne Edward & Wilford Rick (1988) The Police, Public Order and the Police, Hounmills, Basingstoke, Hampshire: The Macmillan Press Ltd.

Brogden Mike, Jefferson Tony & Walklate Sandra (1988) Introducing Policework, London: Unwin Hyman Ltd.

- Caiden Gerald E. (1973) The Political Penetration of Israeli Bureaucracy. Haifa University (Reprint).
- Caiden Gerald E. (1981) "Ethics In The Public Service: Codification Misses The Real Target", Public Personnel Management Journal, Vol. 10, pp. 146 - 152.
- Dahl Robert A. (1956) A Preface To Democratic Theory, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Finnane Mark (1994) Police and Government, Melbourne: Oxford University Press.
- Gamson William A. & Yuchtman Ephraim (1977) "Police and Society in Israel", in: Bayley David H. (Ed.) Police and Society, Beverly Hills: Sage Publications, pp. 195 - 218.
- Goldstein Herman (1977) Policing A Free Society, Cambridge Mass.: Ballinger Publishing Company.
- Gurr Robert T., Grabowsky Peter N. & Hula Richerd C. (1977) The Politics of Crime and Conflict: A Comparative History of Four Cities, Beverly Hills & London: Sage Publications.
- Hovav Meir & Amir Menachem (1979) "Israel Police: History and Analysis", Police Studies, Vol. 2, No. 2, pp. 5 - 31.
- Horovitz Dan (1977) "Is Israel A Garrison State?", The Jerusalem Quarterly, 4, pp. 58 - 75.
- Huntington Samuel P. (1957) The Soldier and The State, New York: Vintage Books.
- Jefferson Tony (1990) The Case Against Paramilitary Policing, Philadelphia: Open University Press.
- Kimmerling Baruch (1978) "The Israeli Civil Guard", in: Louis A. Zurcher & Gwyn Harris-Genkins (Eds.): Supplementary Military Forces, Beverly Hills/ London: Sage Publications. Vol. 8, pp. 107 - 125.
- Lasswell Harold D. (1941) "The Garrison State", The American Journal of Sociology, Vol. 46, pp. 455 - 468.
- Luckham A.R. (1971) "A Comparative Typology of Civil-Military Relations", Government and Opposition, Vol. 6 (1), pp. 5 - 35.
- Mazmanian Daniel A. & Sabatier Paul S. (1983) Implementation and Public Policy, Glenview: Scott Foresman.
- O'Toole Laurence J. JR. (1986) "Policy Recommendations For Multy-Actor Implementation: An Assessment of the Field", Journal of Public Policy, Vol. 6, pp. 120 - 181.

- Pery Yoram (1983) Between Battles and Ballots, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Reiser Stewart (1983) The Israeli Police: Politics and Priorities, Police Studies, Vol, 6, No. 1, pp. 27 - 35.
- Rhind John A. (1981) "The Need For Accountability", in: David Watts Pope & Norman L. Weiner (Eds.): Modern Policing, London: Croom Helm.
- Sabatier Paul S. (1986) "Top - Down and Bottom - Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", Journal of Public Policy, Vol. 6, 21 - 48.
- Sabatier Paul S. & Mazmanian Daniel A. (1983) "Policy Implementation", in: Stuart S. Nagel (Ed.): Encyclopedia of Policy, New York: Marcel Dekker Inc., pp. 143 - 169.
- Skolnick Jerome (1975) Justice Without Trial: Law Enforcement In Democratic Society, New York: John Wiley & Sons.
- Stead Philip J. (1977) "The New Police", in: David H. Bayley (Ed.): Police and Society, Beverly Hills/London: Sage Publications.
- Stotland Ezra (1981) "Can White Collar Crime Investigators Be Protected From Improper Pressures? The Case of Israel", Journal of Criminal Justice, Vol. 9 , pp. 265 - 288.
- Talib Younis (1990) Implementation in Public Policy, Dartmouth: Aldershot.
- Task Force Report (1973) "The Police, The President's Commission In Law Reinforcement and Administration of Justice", in: Arthur Niederhoffer & Abraham S. Blumberg (Eds.): The Ambivalent Force: Perspectives on the Police, San Francisco: Rinehart Press.
- Uildriks Niels & Van Mastrigt Hans (1991) Policing Police Violence, Deventer: Aberdeen University Press.
- Waller Louis (1980) "The Police, The Premier and Parliament: Government Control of the Police", Monash University Law Review, Vol 6, pp. 249 - 267.
- Waltz Kenneth N. (1979) Theory of International Politics, Mass.: Addison Wesley.
- Williams Gregory Howard (1984) The Law and Politics of Police Discretion, Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Wilson James Q. (1970) Varieties of Police Behavior, New York: Atheneum.
- Wilson Woodrow (1887) "The Study of Administration", Political Science Quarterly, Vol. 2 (June), 197 - 222. Reprinted in Vol.. 56 (Dec. 1941), 481 - 506.

ה ע ר ו ת

1. הגישה המסורתית גרסה, כי הדרג המדיני הוא קובע המדיניות ואילו הדרג המנהלי הוא מבצעה. לפי גישות חדשות גם לדרג המנהלי והביצועי חלק נכבד ביותר בעיצוב המדיניות ובקביעתה. עם זאת, ברור, ש"המלה האחרונה" בקביעת המדיניות היא של הדרג המדיני. וילסון נחשב כאבי הגישה המסורתית (Wilson, 1887) והגישה המודרנית, הנקראת גם הגישה האדפטיבית או האינטראקטיבית, מוצאת ביטוי במחקריהם של Sabatier (1986) , & Sabatier (1983), Mazmanian, Sabatier & Mazmanian (1983).
2. היה זה דווקא ביסמרק, שהקים מנגנון ביורוקרטי גדול ועצמאי (יחסית), במדינה לא דמוקרטית, כאשר במקביל הוא "חיסל את כל המדינאים העצמאיים. כאשר נוכח לראות להפתעתו שהם (הפקידים, מ"ג) הוסיפו לנהל את משרדיהם בלי חשש ובלי חרדה, משל כאילו לא היה הוא מוח האב והבורא של יצירי כפיים אלה, אלא כאילו הוחלפה דמות אחרת בזולתה במכונה הביורוקטית" (ובר, 1980, 48).
3. דיון נרחב על שתי הגישות מנקודת המבט של מינויים פוליטיים ראה אצל דרי 1993.
4. ואין מקום להשוות לגישות אטאטיסטיות, המעמידות את המדינה ואת השלטון במרכז מעל הכול, על חשבון כל התארגנות וולונטרית של קבוצות אינטרס חברתיות, פוליטיות, כלכליות ואחרות, ועל חשבון ערכים של זכויות פרט, שהם יסוד מוסד של דמוקרטיה (אבינרי, 1980, 243).
5. כבר אריסטו (1956, 46) דיבר על משטרים "המתכוונים לתועלת השליטים בלבד", בהם העדפת הטוב הפרטי על הטוב הכללי גורם למשטר מושחת, וניתן לראות בכך את המינהל הפועל לטובת האינטרסים הצרים של המפלגה השלטת. המשך במיל (תשי"ח, 230-235) הרואה את הדרג המנהלי כנפרד מהדרג הפוליטי, הכולל פקידות מקצועית, המתמנית עפ"י בחינות, שלא ניתן לפטרם עם כל חילופי שלטון ושעלייתם בדרגה נעשית עפ"י ותק. ראה גם אצל Wilson, 1887; ובמדינת ישראל - זמיר, 1988; זמיר, 1990; את דו"חות מבקר המדינה הדנים במינויים פוליטיים - 1989, 628; 1991, 596; 1994, 933; 1997, 838.

6. למיליטריזם הגדרות רבות. הרכבי (1990, 288) הגדירו כ"גישה המפארת את המלחמה, את תפקידה בהיסטוריה, את המוסד הצבאי על סמליו ונהגיו ואת המידות הצבאיות. למיליטריזם שני פנים - תפיסה מדינית לגבי טבע היחסים בין האומות, וגישה חברתית של הענקת מקום נישא לאנשי הצבא בחברה, עד כדי הפקדת השלטון בידם". בן אליעזר (1995, 20) מגדיר מיליטריזם כתופעה תרבותית, המשליטה תפיסה של המציאות לפיה המלחמה היא הפתרון הראוי לבעיות פוליטיות. Huntington (1957, 62-79) מדבר על "סינדרום החשיבה הצבאית", העומד בבסיס המיליטריזם, לפיו ניתן לפתור קונפליקטים, שהם התוצאה של המציאות הבינלאומית של חוסר יציבות וחוסר ודאות, רק באמצעות כוח אלים, ומפקדי הצבא בלבד מסוגלים להבחין בין המטרות החברתיות הרצויות, שניתן להשיגן בעזרת הצבא.
7. על התפיסות המיליטריסטיות בגרמניה, ובעיקר של פון מולטקה, פון שליפן, לודנדורף ופון זקט ניתן לראות אצל ואלך (1977) וגת (1984).
8. תפיסת השלטון ע"י הצבא או התערבות צבאית של הצבא בפוליטיקה תוך איום בשימוש בנשק או שימוש ממשי בנשק (פיינר, 1982, 252-255).
9. בנוסף לפיינר (1982) ראה גם קאופמן (1990) ושידלו (1991).
10. אולם, ראה את פרשת הגנרל מקארטור בתקופת מלחמת קוריאה (ברודי, 1980, 86-94).
11. בנושא יחסי מדינה-צבא במדינת-ישראל והגורמים לכך שישראל לא הפכה ל"מדינת קסרקטין" יש חומר רב. די אם נזכיר אחדים מהם: Luckham, 1971; הורוביץ וליסק, 1990; Horovitz, 1977; בן-דור, 1977; פיינר, 1982; Peri, 1983.
12. להרחבה ראה ינאי, 1982.
13. למרות שעניין זה מתאר היטב את אחד ההבדלים העיקריים בין הצבא לבין המשטרה, גם הוא הכללה לא מדויקת, שכן הצבא מילא וממלא תפקידים רבים בנושא בטחון פנים, למשל האחריות על הממשל הצבאי בתחומי מדינת-ישראל עד 1966, האחריות על בטחון הפנים באזורים שונים של המדינה עד היום, האחריות על העורף בעת מלחמה וכד'. גם המשטרה מילאה תפקידי ביטחון כלפי חוץ, לדוגמא פעילות משמר הגבול בגבולות למניעת הסתננות לישראל, תפקידי מג"ב לשמירה על

- הביטחון והסדר הציבורי בשטחים שנכבשו ב-1967 וכיו"ב.
14. במשפט הקונטיננטלי הגישה הפוכה: הסמכויות מוענקות בדר"כ לצמרת הרשות המבצעת, וזו מפזרת אותן בין שלוחותיה ובין פקידיה. לכן לא מתעוררות שאלות של עצמאות ושיקול דעת ובעיקר לא השאלה אם מותר לתת הוראות לרשות מוסמכת.
15. ויש הטוענים, כי בית-המשפט שמר פורמלית על עקרון היסוד של עצמאות הרשות המוסמכת, אך הוסיף לו כללי משנה שהפכו את הקערה על פיה (גרבלסקי, 1971, 202). מספר משפטים בכירים קראו לשינוי ההלכה ולהתאמתה למציאות ההיררכית של המינהל הציבורי בישראל, הן מבחינת קביעת חובה לעובד ציבור, על אף שהוא רשות מוסמכת, להישמע לממונה עליו (רובינשטיין, 1991, 564) ולאפשר לשר לתת הוראות לפקיד כזה (זמיר, 1992, 108-109).
16. לאחר העברת המאמר לדפוס, פורסם במוסף "הארץ" (ראה בקר, 1998) ריאיון עם הרצל שפיר, האומר על הדחתו בהקשר לתיק "אפרסק": "אלה תמיכות שהועברו חד משמעית בצורה מופקרת... למרות שחלק מהחשדות התבררו כנכונים, חקירה לא בוצעה. השתיקו את התיק יחד עם ההשתקה שלי" (שם, 46).
17. מפאת הצורך לשמור על ריחוק אקדמי וריחוק אישי מאירועים מנותחים, בחרתי לא להתייחס לאירועים אקטואליים. עם זאת, ברצוני להתייחס לאירוע אחד, שלכאורה מוכיח, כי למרות התזה המרכזית של מאמר זה, משטרת-ישראל חזקה דיה כדי לבצע חקירות של אישים פוליטיים רבי כוח והשפעה, ללא התערבות הדרג הפוליטי וללא התחשבות בשאיפותיו על מהלך החקירה. המדובר בחקירת פרשת מינויו של עו"ד בראון לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה (יצויין, כי לא השתתפתי בחקירה זו, והידוע לי עליה נשאב מכלי התקשורת). כאמור, החקירה נוהלה ללא התערבות הדרג הפוליטי, תוך חקירה של אישים פוליטיים הבכירים ביותר ושל מקורביהם. אולם, חקירה זו נוהלה תחת ה"מטרייה" של היועץ המשפטי לממשלה, של פרקליטת המדינה ושל הצוות של פרקליטות המדינה, תוך השגחה צמודה של צוות זה על החקירה, על המהלכים שבוצעו ועל תכנון המהלכים הבאים. צוות הפרקליטות, שליווה את הצוות החוקר, קיבל מידי יום את חומר החקירה שהושג, ולמעשה לא נעשה כל מהלך חקירתי ללא קבלת אישור מוקדם מצוות הפרקליטות, אשר אף

יזמה מהלכי חקירה. הפגנת "עצמאות" חקירתית זו דומה לעצמאות שהופגנה בחקירות יאח"ה, בראשותו של ניצב (גימ.) זיגל, עד שנת 1977, תחת ה"מטרייה" המשותפת של ראש אגף החקירות דאז, ניצב יעקב קרמי ושל היועץ המשפטי לממשלה באותה תקופה, אהרן ברק. השערתי היא, כי ללא הליווי הצמוד מאוד של פרקליטת המדינה את החקירה בפרשת בראון, היה חשש רב מהתערבות פוליטית. ואולי זו הסיבה שהיועץ המשפטי לממשלה ופרקליטת המדינה נטלו את החקירה הזו תחת חסותם?

18. ארבעת המאפיינים של החברה הפוליטית בתקופת היישוב טרום המדינה הם: הסכמיות, פוליטיזציה, פיצול ויחסיות (ינאי, 1982, 19-24; ינאי 1987, 189).